

# “社区再造”的原则与战略

## ——新公共管理下的城市社区治理模式

陈炳辉,王 菁

(厦门大学公共事务学院,福建 厦门 361005)

**摘 要** 现有的治理理论和网络治理模式虽然为城市社区治理模式提供了发展的方向,但是它们没有为我国行政主导型的社区模式发展成合作网络治理提供具体的实施途径。新公共管理中“政府再造”的原则、战略与工具则为“社区再造”提供了进一步改革的原则与指南,即获得授权的社区、居民驱使的社区、协作型社区、企业型社区与竞争型社区。这五项原则不仅得到了公共物品、集体行动、公民参与和新公共管理的理论支持,而且在我国城市社区的发展中具有经验典范的意义。

**关键词** 社区再造 新公共管理 政府再造 社区治理

**中图分类号** C916 **文献标志码** A **文章编号** 1005-460X(2010)03-0008-06

20世纪80年代以来,我国城市社区治理逐步由街居制——国家行政全能主义治理模式,逐步转变为社区制——合作主义治理模式,表现为治理主体多元化,包括政府、社区组织、辖区单位、非政府组织以及社区居民,呈现出上海模式、沈阳模式和武汉模式等多种形式的治理模式。但是,城市社区治理仍然存在严重的失灵,集中体现在行政权力的下沉、公民参与度低、社区服务竞争性差和非营利组织的缺乏等方面。“治理”理论尽管为社区治理模式提供了发展指南,但是新公共管理“政府再造”的原则对于“社区再造”同样适用,而且它为社区治理模式提供了可以借鉴的改造战略与工具。

### 一、治理理论与我国城市社区治理现状

党的十六届四中全会《决定》第一次提出了要建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理的职能,社会组织协调和公民广泛参与的社会治理格局,其中党委领导是根本,政府负责是前提,社会协同是依托,公众参与是基础。这是对过去二十多年社区治理模式探索的肯定。特别是随着20世纪90年代治理理论的兴起,社区管理的话语也被社区治理所取代。

治理理论的主要创始人之一罗西瑙在其代表作《没有政府的治理》中将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,“既包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制”<sup>[1]</sup>。斯托克认为,治理是统治方式的一种新发展,其中的公私部门之间以及公私部门各自内部的界限均限于模糊。斯托克对目前流行的各种治理概念作了一番梳理后指出,治理理论有五种主要的观点:(1)治理意味着一系列来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者;(2)治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性;(3)治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖;(4)治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络;(5)治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威<sup>[2]</sup>。罗伯特·罗茨根据应用层次的不同列举了六种治理方式:作为最小国家的管理活动的治理,作为公司管理的治理,作为新公共管理的治理,作为善治的治理,作为社会——控制体系的治理,作为自组织网络的治理<sup>[3]</sup>。

根据“治理”的特征,研究者将“社区治理”定义为在一定的地域范围内由政府与社区自治组织、非营利非政府组织、辖区单位以及社区居民共同管理社区公共事务、推进社区持

收稿日期 2009-10-20

基金项目 教育部社科研究规划项目《当代参与式民主理论研究》(075A810014)

**作者简介** 陈炳辉(1950-),男,福建莆田人,教授,博士生导师,从事政治学理论和国家学说研究;王菁(1982-),女,四川乐山人,2007级政治学理论专业博士研究生,从事政治学理论与政治哲学研究。

续发展的活动。社区治理具有如下特征 (1)社区权力主体的多元化,社区治理存在多元主体,参与社区活动不仅有政府组织、社区组织、社区居民,还有非营利组织和社区成员单位,从而形成多个权力中心 (2)社区治理手段和方式的多样化,社区治理强调各治理主体之间的自愿平等合作,各主体通过协商、伙伴关系来实现对社区事务的管理 (3)社区治理的参与性,社区居民、社区组织都是社区治理的参与者,各参与者体现的是自觉、自愿的主动行为,而不是被迫、强制的他动行为 (4)社区治理的网络化,它是一个上下互动的管理过程,这个过程强调参与者各方之间持续互动,其管理机制所依靠的主要不是政府的权威,而是合作网络的权威,其权力内容是多元的、相互的。社区居民以及社区组织之间协调与沟通,凭借合作网络实现社区治理,并最终形成一个自主的网络,因而,网络治理模式成为社区治理模式的焦点,网络是协调公共行动者和私人行动者的理想制度框架,网络治理模式将取代社区直线型管理模式,引领社区走上高质量的发展之路。

事实上,我国城市现有社区治理模式如果以主导角色为区分,大致有三种模式 (1)居民参与型治理模式,以深圳南山区“月亮湾模式”与武汉江汉区满春街小夹社区为典型,居民在社区中发挥着核心作用,政府对居民参与表现出“掌舵”姿态 (2)企业主导型治理模式,以深圳福田区的莲花北社区为典型,物业管理公司承担了社区管理的主要责任,居民也愿意听从安排 (3)行政引导型治理模式,这是城市治理模式的主体,无论是深圳“盐田模式”,还是上海模式、沈阳模式与武汉模式都是在政府的主导下通过一定的制度变革进行的治理,居民往往是被动的参与。

而政府主导型的治理模式导致社区治理严重失灵,表现为社区管理资源的浪费、居民参与积极性不高、参与目标层次较低,社区管理的低效率以及寻租活动的滋长与蔓延。Samuel Bowled and Herbert Gintis 认为负激励是社区失灵的原因之一<sup>[4]</sup>, Gerhard Banner 指出社区治理的变革需要政府制度和政策上的支持与推动<sup>[5]</sup>。但是,现在城市基层政府的行政权力反而进一步强化,街道办与街道党工委在改革中获得了监督监察权、综合协调权、属地管理权和干部任免权等<sup>[6]</sup>,居委会的自治角色难以确定,公民深度参与难以实现,治理效益无法在社区形成激励机制,相应的,政府垄断地位则造成非营利性组织和社会自治团体的缺乏,社会服务中介组织的竞争不足。所以,政府不但没有创造社区治理模式变革的制度环境,反而成为负激励的推动者。政府是否授权于社区成为社区网络治理模式的症结所在。

因此,现有治理理论对于我国社区治理模式的变革存在着理论失灵,它勾画出治理结构图,但是对于如何从现有的治理模式演变为理想的网络治理模式则无能为力。而新公共管理无疑能为社区治理失灵提供清晰的药方。

国内一些学者以新公共管理为视角对现有的社区治理

方式进行了分析,并提出了相应的建议。陈万灵根据“新”公共管理的市场化和社会化的基本思想和理论,从社区概念对社区管理的性质进行了界定,认为社区管理属于公共管理;并系统地阐述了社区公共管理的理论内容<sup>[7]</sup>。贾西津指出我国现有的社区治理中政府构建了“纵向到底、横向到边”的社区管理体系,使得过多的政府职能进入社区,这恰恰是结构性的缺陷,具有高密度、高成本、高风险的缺陷,因而是不能形成公民治理。他提出了四种改变现有治理模式的思路:(1)在更高的层次整合政务 (2)改革街道规划,社区成为最小行政单位 (3)政务不进社区 (4)政府购买服务模式<sup>[8]</sup>。杨蓓蕾、孙荣指出某H村社区治理困境在于社区是以政府主导型为主,而没有以村民为中心,他们提出了再造的三原则:结果导向、村民导向、竞争导向<sup>[9]</sup>。黄爱军认为应该借鉴和运用新公共管理思想来开展我国的乡村治理,重点是要大幅削减政府管辖的事务,让政府把不该管的事情放手,把该管的事情管好;大幅精简乡镇及其机构,减少政府行政支出,缓解基层财政压力,通过加大财政投入、加强资金监管、吸引社会资金参与、探索公共事业合同承包等办法,提高乡村公共服务的质量和水平,通过界定村级自治权限、明确村党支部与村委会的关系、保证村级自治必要的经费等措施,切实推进基层自治工作<sup>[10]</sup>。

那么,新公共管理是否能和社区治理相契合,如果社区治理能够借鉴新公共管理的理论,依据是什么?对于“政府再造”原则而言,“社区再造”能否可行?

## 二、新公共管理与“社区再造”

新公共管理运动是西方国家在全球经济问题、日益不满的市民和财政危机的变革压力下对政府、企业与公民角色的重新定位,即“以生产者为中心的政府治理转向以消费者为中心的治理。政府应以公民为中心而不是以自己为中心”<sup>[11]</sup>。新公共管理的思想集中体现为两种路径:一是奥斯本的“政府再造”,强调对公民、社团组织、社区组织授权,从官僚层级制到参与及团队合作的分权的政府,通过市场杠杆进行改革的市场导向的政府等。另一路径是登哈特夫妇提出的“新公共服务”,即政府的职能是服务而非“掌舵”,追求公共利益,思想上要具有战略性,行动上要具有民主性,服务于公民而不是“顾客”,责任并不单一,公务员不应当仅仅关注市场,他们也应该关注宪法和法令、社会价值观、政治行为准则、职业标准和公民利益,重视人而不只是生产率,重视公民权胜过重视企业家精神。新公共服务理论是一种更加关注民主价值、公共利益和公民的积极参与,实行“以公民为导向”的政府管理的理论。虽然这两种路径强调的侧重点不同,但是都体现了民主、公平与公正,都以实现公共利益为结果导向。

由于社区是地域相对较小、社会经济文化活动比较相似、社会功能相对完整的共同体,其基本含义是指一个社会功能相对完整的、能够满足社区居民基本生活需要的地域或

区域性组织。因而,社区管理作为基层公共管理,也伴随着“政府再造”的改革运动发生了相应的变革。在美国,联邦政府部门正在执行“行政授权区域立法”,将90个社区作为授权区,将95个社区作为事业社区,帮助它们获得联邦基金和其他方面的补助,由社区来提供公共服务。英国在20世纪80年代就开始启动“社区重建”计划,这一战略重点放在重建小社区(居住区)治理结构和服务体制,从大社区自治向小社区自治深入,或者从地方自治向居住区自治深入。英国社区重建的重点是改革小社区治理模式,建立一种政府部门、私营企业、社区组织、社会中介组织(各类志愿者团体)、居民互动的管理与服务模式,其关键是要建立一种战略伙伴关系及其运作机制,即通过建立一种面对面的协商谈判机制,把当地不同的政府部门、私营部门、社区组织、社会中介组织(各类志愿者团体)整合为一体,使不同部门之间相互提供服务,互相扶持,共同协作,这是一个非法定性、非行政性的组织机制,其目的是改善小社区管理和社会服务质量,实现政府提出的“最佳价值”,转变地方政府职能,发展地方民主。欧洲大陆国家在20世纪90年代后期兴起邻里复兴计划,以发展社区不同参与者的伙伴关系模式为重点,表现为:(1)以政府部门为主导。地方政府主要制定基本框架,规定各方的参与方式和参与程度,地方政府还要负责拓展更多的公民参与渠道。(2)以组织间的合作为基础。这种模式强调的是公共部门、私人部门、志愿组织以及社区组织之间的平等合作。领导者地位是能者居之。(3)以居民为主体。从社区出发设计参与决策的程序与制度,操作过程跨越不同的层次,但要把决策权下放到最合适的层级(通常是邻里层面),地方政府主要在战略决策上考虑包容社区利益。

表1 西方国家社区管理变革特征比较表

	美国	英国	欧洲大陆
名称	行政授权区域立法	社区重建	邻里复兴计划
政府	立法,帮助社区获得补助	重建小社区	制定参与框架
社区	提供服务	提供协商谈判机制	组织合作
治理结构	法定授权	扁平、协作、非法定	网络、合作

由表1可见,西方国家社区管理的模式再造是在新公共管理运动的背景下发展的<sup>[5]</sup>,都体现出社区授权、参与决策、协作管理等“政府再造”的特征。“政府再造”的十项原则与战略同样适用于“社区再造”。因为:

1. 根据公共物品理论,社区公共物品类似于俱乐部产品,既与纯公共物品有相同点也有不同之处。它与私人物品不同而与纯公共物品相同的是,社区公共物品也具有多人共同消费和同时消费、成本支付与消费者缺乏而由集体支付的特性,因此,不可能通过市场来提供。社区公共物品与纯公共物品的不同体现在三个方面:一是受益社区性,这使得其受益范围有限,政府提供的积极性不高;二是需求多样性,这导致政府单向提供很难满足居民多样化的需求;三是影响复杂

性,可能不仅对本社区有影响,也会对相邻社区和人群产生影响。因此,社区公共物品的有效提供需要“将竞争机制注入到提供服务中去”“通过市场力量进行变革”,我们称之为“竞争型社区”。

2. 根据集体行动逻辑,小集团比大集团更容易获得集体物品的最优水平,增进共荣利益,而且小集团内部的个人关系更加重要,讨价还价所带来的损失要小得多<sup>[12]</sup>。社区是社区成员的“利益共同体”,是一个非营利的社会组织,社区是典型的具有共荣利益的小集团。因此,社区利益的一致性能够使社区成为“以社区居民为导向的社区”。同时,小集团的特点内在促使社区自治能够实现并且形成激励性的制度安排,前提条件包括集体选择的论坛、监督机制、冲突解决机制、分级制裁机制以及政府没有直接对自治进行规制<sup>[13]</sup>。其中,政府行政权力的不在场或者是适当的授权给组织往往是自治成功案例共同的关键特征,比如加拿大就没有社区政府。所以,社区不仅仅要“掌舵”而且还要“划桨”,这需要政府给予社区充分的授权。奥斯本在《摒弃官僚制》中将“社区授权”作为控制战略的一部分,他指出社区具有对“其成员比服务提供系统对其客户更加关切”、“比专业服务提供商更加了解自己的问题”、“解决问题”、“提供‘关爱’”、“更加灵活并更富创造性”、“花费更少”以及“更能有效实施行为规范”<sup>[14]</sup>等<sup>[230]</sup>等优点。

3. 根据公民参与理论,公民参与不仅是民主的内在要求,而且对政府行政管理有积极的结果效应。对于政府行政实施而言,公民参与能够“促使政府组织从以自身为中心的决策项目安排转向寻求公民支持和授权公民管理的决策安排。同理,不断拓展的公民参与机会,能够保证政府的行动镶嵌于社会之中,而不是强加给社会和公民,这样就能够更好地发挥和强化社会的作用”<sup>[15]</sup>。因为“官僚制内的专家无法获得制定政策所需要的全部信息,甚至得不到正确的信息。因此,如果排除公众对重要决策的参与,将会造成政策上的失误”<sup>[16]</sup><sup>[368]</sup>。对于公民而言,参与具有整合性功能,有助于公民接受集体决策,从中获得参与的技能,实现充分的民主<sup>[17]</sup><sup>[39]</sup>。从人类行为的角度看,参与方法“是建立在关注组织中人类行为的基础上的。或者从根本上讲,这种方法认为,个人在组织及政治生活中之所以能被激励,主要是出于‘休戚与共’——参与——的原因,而不是出于物质——如薪酬与激励——的原因”<sup>[16]</sup><sup>[384]</sup>。而社区作为公民能够直接参与公共事务的场所,其参与程度和效果将直接关系到政府与社区政策的有效实施与公民的政治效能感<sup>[17]</sup><sup>[45]</sup>。因此,社区需要对社区公民负责,同时,也是由公民、社团组织充分参与决策的社区,其管理方式相应的转变为协作式的管理,而非等级式的,即“协作式社区”。

4. 根据新公共管理,“再造”“是指对公共体制和公共组织进行根本性的转型,以大幅度提高组织效能、效率、适应性以及创新的能力,并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化来完成这种转型过程”<sup>[14]</sup><sup>[14]</sup>。其中,提高组织效率、效能和适应性是变革的主要动力,因为,



建立业绩比较上的激励机制,或将竞争作为衡量标准是有效地解决低效率的激励措施。“社区再造”同样需要以变革组织结构实现效能与适应性提高作为再造的目标,因此,“企业化社区”也应进入“社区再造”的组成部分,诸如明确组织目标的核心战略、创设绩效后果的后果战略以及相应的工具——绩效管理、激励机制等,对于社区管理同样适用。

“政府再造”的原则与“社区再造”原则、工具对应关系如表2所示。如果说治理理论为城市社区治理提供了网络化管理机制的先导,那么新公共管理运动则将这种治理机制进一步操作化。

表 2 政府再造与社区再造原则对应表

政府再造原则	社区再造的原则	社区再造的工具	应用主体
起催化作用的政府 掌舵而不是划桨	获得授权的社区 社区事务既能掌舵也能划桨	政府放权	政府(街道办)
社区拥有的政府 授权而不是服务	居民驱使的社区	居民选择	社 区
结果导向型政府 按结果而不是投入进行拨款	以社区居民的公共利益为导向	居民服务保证	社区、中介组织、政府、社会团体
顾客驱使的政府 满足顾客而不是官僚制度的需要			
有使命感的政府 转变规制导向型组织	企业型社区 拥有高效率、责任感而不是低效能	改进目标	社 区
企业化政府 挣钱而不是花钱		绩效管理	社区、政府
预防型政府 预防而不是医治		激励因素	社区、政府
分权的政府 从等级制到参与和协作	协作型社区	居民授权	社 区
竞争型政府 将竞争机制注入提供服务中	从垂直管理到协作 竞争型社区 将竞争机制引入社区服务中	社区授权	中介组织、非营利性机构
市场导向型政府 通过市场力量进行变革		竞争性选择	中介组织、非营利性机构

三、“社区再造”的经验论证

要变革社区,就必须改变人们原有范式,奥斯本认为引导范式转变的准则依次为:(1)引入“异例”,帮助人们理解;(2)提供明确界定的新范式;(3)建立对新范式的信心;(4)帮助人们放弃原有范式;(5)给人们足够时间留在“中立区”;(6)为人们提供“试金石”;(7)提供“安全网”<sup>[14] 1263</sup>。那么我们已经进行了前两个步骤,下面我们将建立人们对“社区再造”的信心,在现有的社区治理案例中发现“社区再造”五项原则的经验依据。

1. 获得授权的社区。社区要能自治、自主地处理社区事务,政府行政权力的放权就是关键。杨蓓蕾对上海一些社区居民满意度调查结果表明,居民对社区建设模式的满意度比“街—居”模式有所提高,而且不同社区角色的居民参与社区建设的程度不同,对社区建设的满意度评价也不同,社区参与程度越深,居民满意度就越高,反之亦然<sup>[18] 1163</sup>。各级地方政府对于如何治理社区也进行了有益的尝试,其中,深圳盐田“站居分设”(“会站分离”)模式,基本上解决了社区居委会的行政化问题,在制度上重点厘清了社区居委会、社区服务站和社区工作站之间的关系,并从组织结构、职能、人员、经费和场地等关键环节把它们一一分离开来<sup>[19] 1</sup>。2005年,盐田区的社区居委会进行全员直选,把属于基层居民应该享受的民主选举、民主管理的自治权利还给居民,真正实现了居民自我管理,推动了居委会自治。同时,居委会选举获得居民认同,获得了社区治理中权力组织合法性的基础<sup>[19] 1</sup>。“会站分离”模式的立足点是社区治理结构中政府行政权力与社区自治组织居委会的分离。这为政府放权奠定了结构基础,社区工作站是街道办事处为进一步延伸,其中有些社区服务功能,如社区文化、卫生等是否可以交由社区内其他自治组织去做,伴随社区参与的进一步发展,社区一级的行政权力需要往上,而非下沉。

2. 居民驱使的社区。在自治组织中,利益相关者的共荣利益是组织存在的根源所在,否则,组织的合法性与政策的实施将会遇到障碍。上海竹园休闲中心的修建过程历时八年(1993—2001),街道办的“好心”由于没有征求居民意见和进行信息披露导致休闲中心建设两度被居民反对;1999年,街

①“社区工作站人员由雇员组成,行政关系隶属街道办事处,主要承担政府交办的工作。把目前已经进入到社区的各项工作分别归并到社区组织、社区卫生、社区环境、社区治安、社区文化和社区计生等社区建设七项内容里,以此作为社区工作站的主要职能。同时,还规定社区工作站要协助社区居委会处理各项居民事务,接受社区居委会协调、监督和评议,对政府聘任的社区工作站人员,社区居委会会有推荐和建议解聘的权利,从而将政府职能从社区居委会中剥离出来。社区居委会则由居民按照《中华人民共和国居民委员会组织法》规定,民主选举产生,成为实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的社区居民自治组织,成为居民权利的表达和维护者。作为居民权益维护性机构,社区居委会的主要功能是充当政府组织、社会中介组织与居民之间的桥梁,调动社区资源进行社区建设,将居民的权利要求转达给政府组织和社会中介组织,并代表居民对政府组织、社区中介组织的行为进行监督。同时通过下设的各类专业委员会,按照自助、互助的方式,举办社区公益事业和社区服务活动,为社区居民服务。整个过程是协商、对话、讨论、辩论、审议”。见王连喜:《从协商民主视角看盐田区“会站分离”改革模式》,《特区实践与理论》,2007年2期,65页。

街道办事处吸取上一次行政化的教训,决定让公民参与决定,给每户居民发出意见征求书,召开居民代表会议,2001年由居民投票表决具体的规划方案,涉及到用地的面积、具体的选址和楼的层高用途<sup>[20]</sup>。在这个过程中,街道办事处以居民的愿望和偏好采集意见、进行施工,而且在施工期间,没有居民阻挠施工的事件,居民对于休闲中心的认同度也很高。这其实即是居民进行选择的过程,包括建立公共服务项目的居民选择制度,如上海市卢湾区的“社区听证会”、<sup>①</sup>武汉江汉区花楼街的“社区居民论坛”,<sup>②</sup>确立居民服务保证制度,即类似于新公共管理运动中的“公民宪章”<sup>[14 337]</sup>,我们称之为“社区宪章”。社区宪章不是针对居民需要遵守的条款,而是针对社区管理者和提供服务者需要受到制约和保证质量的量化的标准,如具体的《卫生宪章》、《环境宪章》和《公民参与宪章》等,使得居民服务质量有章可查,对于服务提供者也能进行有效监督。在浙江绍兴新昌就已经存在类似的“乡村典章”模式,该县至今已有70多个村推出各自的典章。大到村干部违规如何处理,小到一棵果树的承包等各项村务,都有“乡村典章”可循。与传统的村规乡约不同,“乡村典章”由村民公议公决产生,在现行法律框架内对村务运作机制予以明确和细化,给农民以行使民主权利的充分依据<sup>[21]</sup>。

3. 企业型社区。这与前文提到的企业主导型社区治理模式不同,企业型社区指的是社区改变低效率与低效能的服务输出结果,而是以居民利益为服务导向,运用绩效与激励工具,确定社区目标,实现社区高效率、优质地满足居民需要。社区中的绩效管理方式(绩效奖励、精神补偿、奖金、增益分享、共享节余、绩效工资、绩效合同、效率红利、绩效预算)与激励因素(成就感、认可、挑战性、兴趣、责任感、晋升、工资和福利)能够运用于居委会监督和评价中介组织、自治组织,同时也在社区各类组织与人员中付诸实施;另外,街道办事处也需要以激励形式对社区进行奖励与惩罚,从而推动社区再造。2005年以来,上海社区建设中参加文明单位创建的组织必须有社区共建的得分和证明就是一种选择性激励制度,实施以来效果良好。但是目前社区对在职居民和普通居民尚缺乏有效的选择性激励措施<sup>[18 3179]</sup>。

4. 协作型社区。这与合作网络治理模式一样都倡导的是反垂直化、反科层制管理,而以居民、各类自治组织与政府机构的双向互动为依托,工具主要是社区授权于居民。协作型社区的协作方式往往是社区根据情境产生的,其推动力量主要缘于居民的物质与安全保障需要,“门栋自治”与“院落自治”就是社区自治组织协作管理的典型。武汉市的“门栋自治”是以门栋自管会为依托,通过门栋居民平等协商解决门栋公共事务,形成了社区治理的多元网络结构。门栋自治的制度建设在推广中得到加强,自治趋于制度化、规范化。一是建立门栋自管会推选制度,各门栋自管会成员的产生须经过“征求门栋居民意见、确定推荐候选人、门栋居民会议或户代表会议投票表决、选举结果报居委会备案”等程序。二是门栋自管会的组织机构和职责进一步明确,《门栋自管会工作职责》、《门栋自治方案》和《门栋长效管理制度》等制度明确了自管会设置和工作职责。根据门栋住户的多少,自管会设立民调治安、卫生、妇女计生、财务、外来人口委员等共3~9名成员<sup>[22, 23]</sup>。而上海市康健街道形成的块区党支部则构建了另一种协作组织结构,块区党支部是介于街道与社区支部之间的,由相邻几个居民区组成,由所属各居民区党支部书记或在职党员志愿者联络站站长组成“块区委员会”。块区党支部主要是针对几个社区存在的问题进行监督,以及开展各类便民活动,并不属于行政机构序列,它实际上是面对变化的“环境”作出的具有尝试性的调适的结果<sup>[24]</sup>。

5. 竞争型社区。将竞争机制引入社区,使社区服务提供者不只是特定的中介组织、社区服务站和物业管理公司,这样才能有效地遏制社区寻租的行为。因为社区服务站与各类街道中介组织如果由街道设立,那么无论是自收自支的全民事业单位,还是民办非企业单位,都是具有垄断性的社区服务提供者。在实践中,政府购买公共服务是一个较好的选择。成都市成华区通过签订合同的方式向工作站委托政务服务,上海市普陀区、浦东区等也多有尝试。贾西津指出:“购买服务模式能够成立,除了合同关系,还有几个条件:一是购买的是一种公共服务产品,如养老服务、残疾人照料,而不是一项政府职能,如某个部门在社区的工作;二是购买对象是具有独

①上海市卢湾区为了拓宽居民参与的渠道,自2001年以来在社区建立了听证会、协调会和评议会“三会”制度。实践证明,“三会”制度行之有效、切实可行。如通过听证会,瑞金街道长乐社区建立了方便老年人的社区医疗服务点;通过协调会,五里桥街道铁二社区避免了因野蛮施工居民房屋受损而可能引发的激烈冲突,很好地解决了矛盾;通过评议会,各社区建立了社会监督机制。<sup>[18 394]</sup>

②2000年,居民论坛自发产生于江汉区花楼街武汉关社区。它是社区组织主办,居民、辖区单位、政府部门参与的协商机制,具有社区需求表达和公共舆论生成的功能。有关研究显示,2001年1月—2004年4月,武汉关社区召开了21次论坛,参与论坛的总人次数为409人次,平均每次论坛为17人次。至2005年5月,武汉市召开居民论坛500次。居民论坛的特征:一是参与主体多元化。从参与人次看,社区组织92人次(22.49%)、居民237人次(57.95%)、政府官员60人次(14.67%)、辖区单位代表20人次(4.89%)。二是协商议题以现实问题为主,关乎居民切身利益的社区实际问题占论题总数的71.43%,涉及社区环境、社区安全、社区服务、人口管理、社区文化等多方面。居民论坛这种参与式的利益表达机制,将个体需求整合为公共需求,更好地满足了居民需求,深化了社区自治。<sup>[18 394-95]</sup>

立决策权的组织(企业或者非营利组织),而不是贯彻政府意志的工作单位,购买的结果是其终端服务的实现;三是购买过程是公开、公平、竞争性的,而不是政府将固定财政资金向特定对象的转移”<sup>[8]</sup>。实际上,这种社区公私合作关系就是将公共服务提供交由市场决定,政府与社区只是监督服务的一方,居民才是最终评价服务的终端。其中,政府与社区对于其他非官方企业或中介组织的授权才能促进这些组织的进入;而竞争型选择机制则能适用于不同居民的需要,如代金券与补偿机制,这都是社区变革的主要工具。

## 结 论

社区治理作为中国基层自治组织的管理机制,既需要促进居民、社区组织与政府良性互动的网络治理结构,也需要推动社区服务高效能、社区机构高效率、居民参与高满意度的一系列治理工具。尽管治理理论是承继新公共管理运动的富有生命力的管理理论,但是新公共管理运动对于我国的社区治理模式同样具有重要意义。它所提供的“政府再造”的原则、战略与工具恰恰能够使“社区再造”进一步具体化、明晰化。

本文根据新公共管理理论提出了“社区再造”五项原则:获得授权的社区、居民驱使的社区、协作型社区、企业型社区与竞争型社区。并且根据我国现有社区治理的实例予以证明这五项原则在实践中都取得了或多或少的成效,如果能够妥善使用相应的再造工具,那么这五项原则将促进社区成为美国地方治理专家博克斯教授所构建的开放、自治、分权、小规模政府以及公民积极参与的社区治理模式<sup>[25]</sup>。

## 参考文献:

- [1]詹姆斯·N·罗西瑙.没有政府的治理[M].张胜军,刘小林,等,译.南昌:江西人民出版社,2001:5.
- [2]格里·斯托克.作为理论的治理:五个论点[C]//俞可平.治理与善治.北京:社会科学文献出版社,2000:34-47.
- [3]罗伯特·罗茨.新的治理[C]//俞可平.治理与善治.北京:社会科学文献出版社,2000:86-96.
- [4]BOWLED S, GINTIS H. Social Capital and Community Governance[J].Economic Journal, Royal Economic Society, 2002, 112(483):419-436.
- [5]BENNER G. Community governance and the new central-local relationship[J].International Social Science Journal, 2002, 54(172):217-231.
- [6]冯玲.治理理论视角中的我国城市社区自治[J].海南大学学报,2003(2):191-195.
- [7]陈万灵.社区管理对公共管理的理论和实践贡献[J].暨南学报,2003(3):55-63.
- [8]贾西津.“社区治理”与“在社区治理”——谈社区公共服务建设的思路[J].社区,2006(17):34-35.
- [9]杨蓓蕾,孙荣.新农村建设中的社区治理模式困境探究——以H村可持续发展项目为例[J].马克思主义与现实,2007(1):190-192.
- [10]黄爱军.新公共管理与我国的乡村治理[J].中国农村经济,2005(2):67-72.
- [11]刘霞.公共管理学科前沿与发展趋势[J].公共管理学报,2004(1):38-43.
- [12]曼瑟尔·奥尔森.集体行动的逻辑[M].陈郁,郭宇峰,李崇新,译.上海:上海人民出版社,1995:30.
- [13]埃利诺·奥斯特罗姆.公共事物的治理之道[M].余逊达,陈旭东,译.上海:上海三联书店,2000:271-274.
- [14]戴维·奥斯本,普拉斯特里克.摒弃官僚制:政府再造的五项战略[M].谭功荣,刘霞,译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [15]约翰·克莱顿·托马斯.公共决策中的公民参与:公共管理者的新技能与新策略[M].孙柏瑛,等,译.北京:中国人民大学出版社,2004:7.
- [16]彼得斯.政府未来的治理模式[M].吴爱民,等,译.北京:中国人民大学出版社,2001.
- [17]卡罗兰·佩特曼.参与和民主理论[M].陈尧,译.上海:上海人民出版社,2006.
- [18]杨蓓蕾.面向发展质量的城市社区治理研究——以上海市相关社区为例[D].上海:同济大学2007管理科学与工程博士论文,2007.
- [19]王连喜.从协商民主视角看盐田区“会站分离”改革模式[J].特区实践与理论,2007(2):65-68.
- [20]顾丽梅.治理与自治:城市政府比较研究:以上海为个案[M].上海:上海三联书店,2006:250-253.
- [21]任志安.农村社区治理模式探析——以绍兴农村“两种”模式为例[J].黑龙江社会科学,2007(6):134-137.
- [22]刘志昌.草根组织的成长与社区治理结构的转型[J].社会主义研究,2007(4):94-96.
- [23]张大维,陈伟东,孔娜娜.中国城市社区治理单元的重构与创生——以武汉市“院落自治”和“门栋自治”为例[J].城市问题,2006(4):59-68.
- [24]张洁慧.街区与社区治理——以上海市康健街道为例[J].社会,2004(7):4-8.
- [25]理查德·V·博克斯.公民治理:引领21世纪的美国社区[M].孙柏瑛,等,译.北京:中国人民大学出版社,2005:12.

(责任编辑 朱永良)